

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Віхляєва Михайла Юрійовича на дисертацію Черняхович Ірини Едуардівни «Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми визначена обранням Україною курсу на інтеграцію до європейської спільноти, що викликає необхідність оновлення актуального законодавства відповідно до стандартів права суб'єктів європейського співтовариства. У зв'язку із цим необхідно відмітити, що подане на рецензування дисертаційне дослідження за розглядуваною проблематикою розвиває положення Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1179 (1999) щодо дотримання Україною зобов'язань перед Радою Європи, протоколу №14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції (ратифіковано Законом № 3435-IV від 09.02.2006) – у контексті національної правової системи.

У системі гарантій реалізації суб'єктивних прав, в тому числі і у сфері державно-службових відносин, чільне місце займає така форма захисту суб'єктивних прав як судовий захист, що ставить на один щабель права державного службовця та державні інтереси. Рівність перед законом і судом є невід'ємним елементом сучасної публічної служби, а відповідна система гарантій суб'єктивних прав є запорукою її ефективного функціонування. Викладене означає актуальність розвитку судової форми захисту прав державних службовців, а отже – й актуальність поданого на рецензування дисертаційного дослідження.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Висновок про обґрунтованість результатів дослідження обумовлений достатнім обсягом теоретичного, нормативного та емпіричного матеріалу,

ВХ.№ 513
«03» 06 2010р.

використаного дисертанткою, а також – належним застосуванням нею категоріально-методологічного апарату.

Теоретичний матеріал характеризується актуальністю, застосуванням наукових здобутків у сфері не тільки власне адміністративно-правової доктрини, але й суміжних сфер гуманітарних знань: філософія, в тому числі філософія права, теорія держави, теорія права, а також трудове право та окремі наукові положення доктрини у сфері приватно-правових галузей права.

Нормативну базу дослідження складають положення актів національного законодавства, окремих актів міжнародного законодавства (що не мають юридичної сили стосовно України, але цінні у загальногуманітарному значенні адаптації до світових стандартів). Такий підхід є показником глибокого опрацювання міжнародного досвіду врегулювання суспільних відносин за проблематикою дослідження.

Емпірична база роботи складається з матеріалів судової практики вирішення досліджуваної категорії публічно-правових спорів, починаючи з 2012 року та по теперішній час, узагальнень судової практики та матеріалів судової статистики Вищого адміністративного суду України, матеріалів практики судів загальної юрисдикції, Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, а також політико-правової публіцистики, енциклопедичних та довідкових видань.

Позитивною рисою роботи є застосування значного різноманіття методів та їх вдале поєднання. Застосовані дисертанткою методи дослідження відповідають вирішуваним завданням та у сукупності дозволяють досягти належно визначеної мети наукового аналізу.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що робота є одним з перших у національній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, присвячених визначенню публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин та їх характеристики, особливостей позовного провадження у цій категорії спорів на засадах оновленого гармонізованого процесуального законодавства та законодавства, що регулює державно-

службові відносини та з врахуванням правових позицій Європейського суду з прав людини.

Результати проведеного дослідження надали можливість авторці сформулювати науково обгрунтовані, законодавчо коректні та емпірично несуперечливі положення.

Обгрунтованим є методологічний підхід щодо формування комплексного критерію систематизації наукових досліджень щодо вироблення теоретичної основи вирішення публічно-правових спорів, що виникають з державно-службових відносин. Авторка охоплює таким критерієм зокрема, ключові проблеми функціонування системи державної служби, а також проблеми її взаємодії із іншими інститутами адміністративного права (підрозділ 1.1).

Не викликає заперечень підхід щодо врахування загального об'єкта державно-службових відносин: спрямованість на збереження або розвиток існуючої системи державної служби. Вказане дозволило доповнити наукові результати М.І. Цуркана щодо виділення ознак публічно-правового спору та виділити додаткові критерії віднесення конкретних державно-службових відносин до юрисдикції адміністративного суду. Такими критеріями визначено: виникнення з них спору як обов'язкової умови віднесення їх до спірної судової юрисдикції; такі спори виникають стосовно передбачених законом питань державної служби; адміністративний характер прав та обов'язків, що складають їх предмет; права як мінімум однієї сторони таких відносин перебувають у стані порушення; обов'язковою стороною правовідношення є суб'єкт владних повноважень, що виконує владні управлінські функції у такому правовідношенні (підрозділ 1.1).

Уточнено перелік властивостей державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів та до цього переліку включається конфліктність - у конкретних правовідносинах. Надається характеристика аспектам такої конфліктності як критерію поширення юрисдикції адміністративних судів на державно-службові відносини у конкретному випадку (підрозділи 1.1, 1.2).

Розвиваються актуальні наукові положення щодо конфліктності як ознаки публічно-правових відносин у сфері державної служби. Використаний методологічний підхід дозволив врахувати природу конфліктності державно-службових відносин та сформулювати положення щодо її специфіки у цих видах відносин (підрозділ 1.2).

Авторка пропонує розширити межі юрисдикції адміністративних судів та включити до її предмету нову категорію публічно-правових спорів: спори, що виникають у зв'язку із діяльністю осіб на державних політичних посадах (прийняття на службу, проходження служби, звільнення зі служби), за окремими винятками, передбаченими законом. (підрозділ 1.2). Таку позицію необхідно підтримати з огляду на безпосередню причетність функцій, що виконуються у результаті їх здійснення, до публічного адміністрування.

Привертає увагу обґрунтування необхідності виділення специфічного елемента публічного правового спору у сфері державно-службових відносин: сфера виникнення, що надає змогу визначити адміністративну юрисдикцію конкретного публічно-правового спору у конкретному випадку (підрозділ 2.1). Виділення зазначеної категорії виправдане з огляду на проблемність сьогодні визначення меж адміністративної юрисдикції щодо зазначених спорів.

Заслуговує на підтримку підхід щодо визначення предмета публічно-правового спору, що виникає з державно-службових відносин та належить до юрисдикції адміністративних судів. Дисертантка виходить з поширеного сьогодні функціонального підходу щодо визнання таким предметом вирішення питання щодо правового статусу особи, охоплення ним прав, обов'язків, повноважень тощо. На основі вказаного визначено предмет досліджуваної категорії публічно-правових спорів у широкому розумінні: як право особи на державну службу (підрозділ 2.1).

Авторка розвиває актуальну систематизацію публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, що має місце у науці адміністративного права та використовується у практиці діяльності адміністративних судів та виділяє додаткові критерії зазначеної систематизації: спеціальний правовий

статус сторін; динаміка статусу державного службовця; характер спірних правовідносин. Вказані критерії мають не тільки практичне значення, зокрема для вдосконалення узагальнення судової практики розгляду цієї категорії публічно-правових спорів, розвитку критеріїв розмежування адміністративних та загальних судів, але й теоретичне, зокрема для подальшої систематизації вказаної категорії публічно-правових спорів (підрозділ 2.2).

У позитивний бік необхідно відмітити проведену систематизацію публічно-правових спорів, вирішення яких має місце сьогодні у практичній діяльності адміністративних судів, а також врахування результатів цієї систематизації у своїх наукових результатах. Зокрема, у рамках критерію динаміки статусу державного службовця за ознакою предмета спору виділено наступні спори. По-перше, щодо припинення державної служби у зв'язку із притягненням до дисциплінарної відповідальності, не проходженням державним службовцем атестації, притягненням державного службовця до юридичної відповідальності у зв'язку із вчиненням корупційних правопорушень. По-друге, у зв'язку із проходженням державної служби: забезпечення державного службовця житлом (підрозділ 2.2).

Методологічно обґрунтованою та перспективною для подальшого опрацювання є позиція щодо врахування взаємозв'язку правового статусу державного службовця у спірних відносинах державної служби та його адміністративної процесуальної правосуб'єктності та виділення на цій основі загальної та спеціальної адміністративної процесуальної правосуб'єктності (підрозділ 3.1).

Позитивної оцінки заслуговує приділення авторкою уваги окремим актуальним спірним питанням судової практики щодо застосування способів захисту прав державних службовців при вирішенні досліджуваної категорії публічно-правових спорів. Зокрема, проведено розмежування традиційних способів захисту вказаних прав та способів захисту, що застосовуються при оскарженні нормативно-правових актів суб'єктів публічної влади. У зв'язку із цим обґрунтовано, що випадки участі прокурора у справах, що виникають у

зв'язку із проходженням публічної служби, є достатньо обмеженими у судовій практиці та пов'язані, переважно, із участю прокурора на захист інтересів держави. Вказується про загалом не притаманність досліджуваним публічно-правовим спорам такого шляху вирішення (підрозділ 3.1).

Розвинені актуальні положення адміністративно-правової доктрини щодо розмежування понять публічного та приватного інтересу як критерію розмежування судових юрисдикцій стосовно спорів у сфері державно-службових відносин, обґрунтовано, що у результаті вирішення спору про стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу об'єктом судового захисту виступає приватний, а не публічний інтерес, а отже такі спори мають розглядатись загальними судами (підрозділи 2.1, 3.2).

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Підтверджуючи актуальність результатів представленого дисертаційного дослідження та їх обґрунтованість, необхідно відмітити наявність окремих спірних положень, що висловлені дисертанткою.

1. Зокрема, дисертантка вказує на момент визначення наукової проблеми захисту суб'єктивних прав шляхом вирішення публічно-правових спорів, яким є становлення інституту адміністративної юстиції в Україні. Зазначено про кінець 1980-х років як момент, з якого починається формування сучасних засад судової адміністративної юрисдикції як форми захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів (підрозділ 1.1). Втім, вирішення зазначених спорів мало місце й раніше, підтвердженням чого є положення судового процесу 1846 року, відповідно до яких вирішення подібних спорів належало до юрисдикції судів. Оскільки авторкою виконано елементи історичного дослідження, а відповідні положення є класикою судового процесу, корисним було б врахування відповідних положень, зокрема щодо особливостей розгляду справ, які виникали з публічно-правових вимог.

2. Авторка виокремлює такий позасудовий спосіб вирішення публічно-правових спорів, що виникають з державно-службових відносин, як медіація, за винятком, коли його застосування виключається за правовою природою

відносин державної служби у конкретному випадку або суперечить чинному законодавству. При цьому виходить з положень статті 11 чинного Закону України «Про державну службу» при вирішенні питання про відповідність чинному законодавству застосування позасудового порядку вирішення зазначених спорів (підрозділ 1.1). Не оспорюючи перспективності застосування зазначеного способу, необхідно вказати про доцільність додаткового обґрунтування висновку про, зокрема, врахування положень щодо міжнародного досвіду застосування медіації у таких випадках. Так, інтерес представляє застосування положень, передбачених Рекомендацією Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами — приватними особами (ухвалена Комітетом Міністрів 5 вересня 2001 року на 762-ому засіданні заступників Міністрів), іншими документами, що містять міжнародні стандарти, зокрема щодо застосування медіації у досліджуваній категорії публічно-правових спорів.

3. Авторкою обґрунтовується теза про визначення моменту виникнення досліджуваної категорії публічно-правових спорів як предмету юрисдикції адміністративного суду: момент у часі, з якого державний службовець не може реалізувати свої права повністю або частково внаслідок рішення, дії (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень (підрозділ 2.1). Хотілось би почути думку про те, чи має враховуватись при визначенні такого моменту факт усвідомлення державним службовцем неможливості реалізації своїх прав.

4. Наголошено, що при здійсненні правосуддя адміністративний суд визнає за особою спеціальну адміністративну процесуальну правосуб'єктність виходячи з участі її у спірних правовідносинах на момент порушення справи, а не на момент звернення до суду. При цьому на обґрунтування своєї позиції авторка посилається лише на одне рішення Київського апеляційного адміністративного суду (підрозділ 3.1). Отже, виникає запитання про те, чи були досліджені інші рішення судів із цієї проблематики, або ж — матеріали судової статистики тощо.

5. Здобувачка стверджує про доцільність наділення суду повноваженнями щодо прийняття рішення про визначення виду провадження, в порядку якого розглядатиметься справа: загальне позовне або спрощене, а також про можливість прийняття судом рішення про розгляд справи у порядку спрощеного провадження якщо від позивача не надійде клопотання про розгляд справи у порядку загального позовного провадження. При цьому авторка виходить з: притаманності суду повноважень щодо організації розгляду конкретної справи, типовості застосування спрощеного позовного провадження при розгляді досліджуваної категорії публічно-правових спорів, наявності формально визначеної правової позиції відповідача – суб'єкта владних повноважень (підрозділ 3.2). Така позиція вбачається спірною з огляду на наступне. Положення щодо завдань адміністративного судочинства, викладені зокрема, у ч.ч. 1, 3 ст. 2 КАС України, зумовлюють обов'язок суду здійснювати зокрема, організаційні повноваження у процесі розгляду судової справи з метою забезпечення, в тому числі, своєчасного вирішення спору. Вказане, у взаємозв'язку із актуальною сьогодні завантаженістю судових органів створюватиме підґрунтя для існування ризику зловживання суддями адміністративних судів своїми повноваженнями щодо обрання спрощеного позовного провадження при розгляді зазначених справ.

Викладені зауваження не заважають констатувати досягнення дисертанткою визначеної мети роботи, виконання усіх поставлених завдань, отримання обґрунтованих наукових результатів, що у сукупності вирішують наукове завдання обґрунтування наукового підходу щодо виокремлення публічно-правових спорів, які виникають у сфері державно-службових відносин, здійснення їх юридичної характеристики, виявлення особливостей процесуальної форми вирішення зазначеної категорії спорів та розробки науково-обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства (матеріального і процесуального), а тому робота заслуговує на позитивну оцінку. Дискусійний характер окремих

положень свідчить про перспективність щодо подальшого наукового опрацювання.

Практичне значення одержаних результатів

Наукове і практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення дисертації і практичні рекомендації у подальшому можуть використовуватися: у науково-дослідній сфері – для подальшого вивчення сутності та особливостей процесуального порядку вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах; у правотворчості – для усунення недоліків чинного та розроблення перспектив адміністративного матеріального і процесуального законодавства; у правозастосовній діяльності – для покращення практичної діяльності суддів адміністративних судів; у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть стати в нагоді під час проведення занять з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», а також для написання підручників, посібників і конспектів лекцій зі згаданих дисциплін.

Повнота висвітлення результатів дослідження

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено в 7-ми статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, тезах наукових повідомлень на двох науково-практичних конференціях, відповідно до нормативних вимог.

Загальний висновок

Викладене вище дає підстави стверджувати, що дисертація Черняхович Ірини Едуардівни «Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства» є завершеним оригінальним дослідженням актуальної проблеми, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених

проблем, теоретичним рівнем і практичним значенням, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає нормативним вимогам Закону України «Про вищу освіту», Постанові Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту про присудження ступеня доктора філософії» від 6 березня 2019 р. № 167, а її автор, Черняхович Ірина Едуардівна, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» спеціальність 081 «Право» (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право).

Офіційний опонент:

**заступник директора
видавничого дому «Гельветика»,
доктор юридичних наук, доцент**



М.Ю. Віхляєв

**Підпис засвідчую,
кандидат економічних наук,
директор
Видавничого дому «Гельветика»**



О.П. Головка